

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 298

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Peter Badura

Universität München

Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 29. Juni 1993

Der Bundesstaat Deutschland im Prozeß der europäischen Integration

1. Maastricht und die Verfassungspolitik in Deutschland

a) Eine "neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas"

In raschem Lauf hat sich die Verfassung Deutschlands seit der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, der Wiedervereinigung des Jahres 1990 und der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union verändert. Die politische Gestalt Deutschlands und seine Stellung in Europa und in der Weltpolitik wird zunehmend deutlicher von neuen Faktoren und Lagen bestimmt; vertraute Orientierungen und Leitbilder verblassen. Das Grundgesetz ist in maßgeblichen Punkten abgeändert worden; weitere Novellierungen stehen bevor. Die materielle Grenznorm des Art. 79 Abs. 3 GG rückt in die Mitte verfassungsrechtlicher Debatten. Der Revolutionsbegriff der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes wird gegen den Rechtsbegriff der verfassungsändernden Gesetzgebung ausgespielt.

Der Fortgang der europäischen Integration ist *der* Schauplatz der Verfassungspolitik und der Fortbildung des Verfassungsrechts, dem sich die Aufmerksamkeit vor allem zuwenden muß. Manche fragen, ob es in Zukunft noch nationales Verfassungsrecht von Gewicht geben wird. Die Gemeinsamkeit und Interdependenz der Interessen, die sich der Politik der Staaten Europas aufzwingt, verkörpert sich notwendigerweise in einer neuartigen föderativen Rechtsgemeinschaft der europäischen Staaten und Völker. Die Europäischen Gemeinschaften, in einem voranschreitenden Prozeß eingebettet in eine Europäische Union mit politischer Finalität, sind der Weg, der für dieses Ziel - erfolgreich - eingeschlagen worden ist.

Der Maastrichter Vertrag stellt - wie es in seinem Art. A heißt - "eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden". Als Aufgabe der Union wird es bezeichnet, "die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten". Die Wirtschafts- und Währungsunion, zu der die jetzt "Europäische Gemeinschaft" genannte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

weiterentwickelt wird, verstärkt die politische Finalität des Integrationsprozesses. Die Gemeinschaft war nach Ziel und Wirkung von Anbeginn mehr als nur ein wirtschaftlicher "Zweckverband". Die Ausgestaltung zu einer "Politischen Union" ist mit den folgerichtig aufeinander aufbauenden Schritten der Einheitlichen Europäischen Akte und des Unionsvertrages deutlich und prägend zu Tage getreten. "Die Politische Union ist für einen dauerhaften Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion unabdingbar".¹

Die Legitimationsbasis und die rechtliche Architektur dieser "Politischen Union" Europas liegt allerdings noch weitgehend im Schatten. Auch die Feststellung des Finanzausschusses des Bundestages, der Maastrichter Vertrag sei "ein erster wesentlicher Schritt zu einer europäischen Gesamtverfassung",² ist eher schnell gesagt als klar. Kann es eine Verfassung ohne Staat geben und kann eine zukünftige Politische Union ein Staat in dem überkommenen, geschichtlich wirklichen Sinn sein? Die Europäische Union jedenfalls ist ein Staat nicht und prätendiert auch nicht, ein Staat zu sein.³ Sie beruht auf der politischen Kraft und der rechtsstaatlichen Demokratie der Mitgliedstaaten. Die Europäische Union ist, mit anderen Worten, nur dadurch und nur insoweit eine wirksame und leistungsfähige Gemeinschaft, als die Mitgliedstaaten den Aufgaben gerecht werden, auf deren Verwirklichung sie sich vertraglich geeinigt haben (Art. 5 EWGV).

Der Streit über den Vertrag von Maastricht wird auf *einer* Ebene darüber geführt, ob dieser Integrationsschritt wirtschaftspolitisch und europapolitisch vernünftig und realistisch ist.⁴ Diese Auseinandersetzung läßt sich mit Argumenten des Für und Wider austragen. Auf einer *anderen* Ebene wird darüber gestritten, ob der Maastrichter Vertrag als "Einstieg in die Staatlichkeit der EG"⁵ zu gelten habe und ob demgemäß die Verfassungsordnung Deutschlands aus den Angeln gehoben werde. Es wird gesagt, der Maastrichter Vertrag konzipiere ein "staatsähnliches Gemeinwesen mit grundsätzlicher

¹ Beitrag des Finanzausschusses zum Bericht des federführenden Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses, BT-Drucks. 12/3895, S. 20.

² Beitrag des Finanzausschusses (FN 1), S. 23.

³ W. von Simson/J. Schwarze, Europäische Integration und Grundgesetz, 1992; Th. Oppermann/Cl. D. Classen, Die EG vor der Europäischen Union, NJW 1993, 5/11.

⁴ R. Hrbek, Kontroversen und Manifeste zum Vertrag von Maastricht, Integration 15, 1992, S. 225.

⁵ U. Di Fabio, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes, Staat 32, 1993, S. 191/194.

Allzuständigkeit"; er beseitige "Grundelemente der grundgesetzlich konstituierten Verfassungsstaatlichkeit der Bundesrepublik" und lasse bereits "ihre Staatlichkeit gegen Null schrumpfen". Also sei hier eine Entscheidung zu treffen, die nur im Wege der Verfassungsgebung und nur durch plebiszitäre Verfassungsneuschaffung zulässig sei.⁶

Die Berufung auf die verfassungsgebende Gewalt, auch wenn Art. 146 GG als weiterer Streithelfer bemüht wird, ist ein Argument der Verfassungspolitik, nicht des Verfassungsrechts. Zunächst Art. 24 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Präambel und jetzt Art. 23 Abs. 1 GG sind die Verfassungsnormen, die der Beteiligung der Bundesrepublik an der europäischen Integration rechtlich die Grundlage geben. Vor Maastricht und nach Maastricht sind Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und die anderen Glieder des vereinten Europa Staaten und als Staaten Mitglieder der europäischen Föderation. Der Europäischen Union eine "Staatlichkeit" auf Kosten der Mitgliedstaaten zuzuschreiben, hieße die Eigenart der europäischen Vergemeinschaftung zu verkennen und die Entscheidungsvollmacht der EG-Organen mißzuverstehen. Vor allem aber wird mit diesem Kampf der Begriffe übersehen, daß es gerade das Wesen der europäischen Integration ausmacht, die gemeinschaftliche Kraft der Mitgliedstaaten zu aktivieren und eine Legitimität der europäischen öffentlichen Gewalt durch Vermittlung der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

b) Der neue Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG)

Die Meinungsverschiedenheiten und Zweifel über die Reichweite und Tragfähigkeit der bisher durch Art. 24 Abs. 1 GG bereitgestellten Integrationsermächtigung waren der Beweggrund für den durch Änderungsgesetz vom 21. Dezember 1992 in das Grundgesetz eingefügten Art. 23 GG, für den neuen Europa-Artikel.⁷ Die "Integrationsgewalt" ist dadurch wesentlich umgeformt und beschränkt worden, sowohl hinsichtlich der weiteren Verwirklichung eines vereinten Europa als auch hinsichtlich der Integrationspolitik der Bundesregierung, die sich in Zukunft einer verstärkten Mitwirkung des Bundestages und der durch den Bundesrat mitwirkenden Länder gegenübersteht

⁶ H. H. Rupp, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, NJW 1993, S. 38.

⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086).- Gesetzentwurf der BRReg. BT-Drucks. 12/3338; Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drucks. 12/3896.

(Art. 45, Art. 50 GG).⁸ Der neue Art. 23 GG geht wesentlich auf die Vorarbeiten und Beschlüsse der Gemeinsamen Verfassungskommission zurück.⁹ Gerade angesichts der wachsenden Bedeutung der "Angelegenheiten der Europäischen Union" für die deutsche Rechts- und Verfassungsordnung verdienen die hier eingetretenen Änderungen im parlamentarischen Regierungssystem, in der Gestalt des Bundesstaates und in der Stellung des Bundesrates große Aufmerksamkeit.¹⁰ Mit Hilfe des Junktims, das die Länder zwischen der Annahme des Maastrichter Vertrages und der integrationspolitischen Verfassungsnovelle hergestellt haben, ist ihnen eine einschneidende Schwächung des Bundes und der Bewegungsfreiheit der Bundesregierung gelungen. Der Verlust an Eigenverantwortlichkeit und selbständiger Handlungsfreiheit der Bundesregierung setzt sich - nebenbei gesagt - darin fort, daß nach den neuesten militärpolitischen Verfassungsprojekten und nach der Somalia-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Bundesregierung in Fragen der Verteidigungspolitik und des Einsatzes der Streitkräfte parlamentarischen Zustimmungsvorbehalten unterworfen wird. Eine der zentralen Errungenschaften des Grundgesetzes, der starke und selbständig handelnde und gerade dadurch parlamentarisch verantwortliche Bundeskanzler,¹¹ wird in Frage gestellt.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Art. 23 GG, der auch die Grundlage für die Ratifikation des Vertrages von Maastricht abgeben wird, beruhte die Teilnahme der Bundesrepublik an der europäischen Integration auf Art. 24 Abs. 1 GG. Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Vorschrift bestand darin, daß sie es zuließ, die Beteiligung der Bundesrepublik an einer mit eigener Hoheitsgewalt begabten Staatenverbindung allein durch

⁸ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993 (BGBl. I S. 311); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993 (BGBl. I S. 313); dazu der Gesetzentwurf der BReg, BT-Drucks. 12/3540 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 25 f.; M. Brenner, Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, ThürVBl. 1993, 196.

⁹ R. Scholz, Grundgesetz und europäische Einigung, NJW 1992, S. 2593; G. Verheugen, Die Arbeit des Sonderausschusses "Europäische Union (Vertrag von Maastricht)" des Deutschen Bundestages, ZG 8, 1993, S. 162.

¹⁰ P. Badura, Die Verfassung des Bundesstaates Deutschland in Europa, 1993, S. 52 ff.; ders., Die "Kunst der föderalen Form" - Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation, in: Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 369/378 ff.; ders., Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland, in: Festschrift für Konrad Redeker, 1993, S. 111; M. Brenner, Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union, DÖV 1992, S. 903.

¹¹ U. Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379.

Gesetz herbeizuführen, d.h. durch ein Vertragsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG, mit dem die gesetzgebenden Körperschaften an dem Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages mitwirken. Es genügte ein Gesetz, obwohl der Vorgang materiell eine Verfassungsdurchbrechung, nämlich eine Souveränitätseinschränkung, darstellte. Einer Zustimmung des Bundesrates bedurfte es nach Art. 24 Abs. 1 GG nicht, obwohl die Europäisierung von Hoheitsrechten auch Zuständigkeiten der Länder berühren und aus Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane herrührende Pflichten der Länder begründen konnte. Die Integrationsgewalt wurde als eine Sonderform der auswärtigen Gewalt aufgefaßt, die nach Maßgabe des vertraglich festgelegten Integrationsprogramms die Schaffung einer durch "limitierte Hoheitsrechte", nicht aber durch die "Fülle der Staatsgewalt" gekennzeichneten "zwischenstaatlichen Einrichtung" erlaubte.¹²

Darüber, ob der Maastricht-Vertrag die Möglichkeiten der aus Art. 24 Abs. 1 GG hervorgehenden Integrationsermächtigung überschritt, obwohl er einen europäischen Bundesstaat weder schafft noch zuläßt, gingen die Meinungen auseinander.¹³ Nunmehr allerdings kann sich die Frage nur noch so stellen, ob Art. 23 GG - der eine antizipierte Legalisierung des Vertrages über die Europäische Union ausspricht - die materiellen Grenzen der verfassungsändernden Gesetzgebung respektiert. Das kann kaum zweifelhaft sein.

Der neue Art. 23 GG hält an dem Konzept der "Übertragung von Hoheitsrechten" fest, unterwirft jedoch alle wesentlichen Erweiterungen von Befugnissen der Gemeinschaftsorgane dem Weg der verfassungsändernden Gesetzgebung. Dies wird verklausuliert und mißtrauisch formuliert: Eines verfassungsändernden Gesetzes bedürfen die Begründung der Europäischen Union, wesentliche Weiterbildungen ihrer vertraglichen Kompetenzen oder Entscheidungsrecht sowie die Ausübung gemeinschaftsrechtlicher Befugnisse, mit der die vertraglichen Kompetenzen oder Entscheidungsrechte der Europäischen Union ohne Vertragsänderung erweitert werden, z.B. gemäß Art. 235 EWGV, wenn durch diese Schritte eine inhaltliche Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes bewirkt oder ermöglicht wird. Für eine Übertragung von Hoheitsrechten durch zustimmungsbedürfti-

¹² H. Mosler, Die Übertragung von Hoheitsgewalt, HStR, Bd. VII, 1992, § 175, S. 599, Rdnrn. 15, 42; K. Stern, Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission "Grundgesetz und Europa" (22.5.1992), Anlage zum Stenogr. Bericht, S. 4.

¹³ K. Stern (FN 12), S. 11 f., hielt Art. 24 Abs. 1 GG nicht für ausreichend.

ges Bundesgesetz (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) dürfte danach wenig Raum, verbleiben.¹⁴ Die Neuregelung kann zur Folge haben, daß die Stimmabgabe der Bundesregierung im Rat der EG einer besonderen Ermächtigung durch verfassungsänderndes Gesetz, allerdings ohne Textänderung des Grundgesetzes, bedarf.

Der Europa-Artikel knüpft mit dem Zielbegriff der "Europäischen Union" an den erreichten Zustand der europäischen Integration an und läßt unter bestimmten Kautelen eine Weiterentwicklung der Staatengemeinschaft zu. Mit dem Erfordernis der verfassungsändernden Gesetzgebung wird der Opposition im Bundestag und einer Sperrminorität der Länder im Bundesrat ein europapolitisches Mitspracherecht und äußerstenfalls eine Vetoposition gegenüber dem Fortgang der europäischen Integration eingeräumt. Nach dem Kraftakt und Erfolg von Maastricht hat die Bundesregierung auf dem Feld der Verfassungspolitik schwerwiegende Einbußen ihrer Stellung im parlamentarischen Regierungssystem und des Bundes im inneren Gefüge des deutschen Bundesstaates akzeptiert.

Das Erfordernis der verfassungsändernden Gesetzgebung betrifft die Handlungsfähigkeit Deutschlands in Europa. *Materiell* ist die Verwirklichung des Staatsziels, an der Entwicklung des vereinten Europa in Gestalt der Europäischen Union gleichberechtigt mitzuwirken, in zweifacher Hinsicht beschränkt. Erstens muß die Verfassungsordnung Deutschlands in ihrer Grundlinie eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates und eines Bundesstaates bestehen und gesichert bleiben (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). Diese Norm ist einerseits eine Klarstellung, nämlich soweit die Bindung der Integrationsermächtigung an Art. 79 Abs. 3 GG ausdrücklich bekräftigt wird. Andererseits und konkludent wird damit gesagt, daß Integrationsschritte, die Art. 79 Abs. 3 GG respektieren, im Wege der verfassungsändernden Gesetzgebung zulässig sind. Die Frage, ob die frühere Formel des Bundesverfassungsgerichts, wonach Art. 24 Abs. 1 GG nicht erlaubte, *"die Identität der geltenden Verfassungsordnung ... durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen, aufzugeben"*,¹⁵ eine über Art. 79 Abs. 3 GG hinausgehende Beschränkung der Integrationsermächtigung darstellte, ist demzufolge gegenstandslos geworden.

¹⁴ Beschlußempfehlung und Bericht (FN 7), S. 18; G. Verheugen (FN 9), S. 164 ff. (bes. zu den Evolutivklauseln, Art. K. 9 Unions-Vertrag betr. Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik).

¹⁵ BVerfGE 73, 339/375 f.

Die Mitwirkung Deutschlands bei der Entwicklung der Europäischen Union muß - zweitens - darauf gerichtet sein, daß das in dieser Gestalt sich verwirklichende vereinte Europa demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese "Struktursicherungsklausel" weist der deutschen Europapolitik die Richtung, gebietet jedoch nicht etwa eine "strukturelle Homogenität" oder "Kongruenz" der Europäischen Union und der deutschen Verfassungsstaatlichkeit.¹⁶ Die Fassung dieser Klausel trägt der föderativen Eigenart der Europäischen Union Rechnung, die eine Staatenverbindung auf völkervertraglicher Grundlage mit einer selbständigen, nichtstaatlichen Hoheitsgewalt und mit einem institutionellen Rahmen enger Kooperation der Mitgliedstaaten, zum Teil auch der Koordination ihrer Politik und ihres Rechts ist. In der Europäischen Union müssen dementsprechend nicht gleichartig wie in der parlamentarischen Demokratie der Nationalstaaten eine parlamentarische Repräsentation und eine parlamentarische Gesetzgebung vorhanden sein. Konstitutive Voraussetzung dafür wäre ein europäisches Staatsvolk. Das Europäische Parlament ist keine parlamentarische Volksvertretung im verfassungsstaatlichen Sinn. Es besteht vielmehr aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Art. 137 EWGV). Seine Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der EG spiegelt auf der Gemeinschaftsebene ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind.¹⁷

Weitergehende Befugnisse des Europäischen Parlaments müßten bald auf die Grenzen möglicher Gestaltungsformen einer supranationalen Staatenverbindung stoßen. Die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit der Kompetenz eines staatlichen Parlaments würde den Rechtsstatus der Europäischen Union entscheidend ändern und diese zu einem Bundesstaat - einem Bundesstaat neuer Art - umformen.¹⁸ Die These, daß aus Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG folge, daß das Europäische Parlament zu einer wirklichen und effektiven demokratischen Legitimations-, Legislativ- und Kontrollinstanz ausgebildet werden

¹⁶ Diese schon früher entwickelte Vorstellung erkennt Gestalt und Eigenart der europäischen Supranationalität; vgl. P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23, 1966, S. 34/37 ff.

¹⁷ EuGH Slg. 1980, 3333 Rdnr. 33; Slg. 1980, 3393 Rdnr. 34; EuGH JZ 1992, S. 578 (Titandioxid).

¹⁸ Gesetzentwurf der BReg (FN 7), S. 6.

müsse,¹⁹ kann deshalb nicht richtig sein. Die Vetoposition des Europäischen Parlaments im Rahmen des im Maastrichter Vertrag eingeführten Mitentscheidungsverfahrens bei Rechtsakten des Rates (Art. 189 b EGV) geht bereits an die Grenze möglicher Einschränkung der Rechtsetzungsbefugnis des Rates.

c) Der Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion und der föderative Charakter der Europäischen Union

Mit dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion durch den Vertrag von Maastricht hat sich der föderative Charakter der europäischen Staatengemeinschaft deutlicher als bisher ausgeprägt. Der Weg zu dieser entwickelten Form der europäischen Integration war jedoch schon in der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angelegt. Er wurde mit dem Beschluß auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Den Haag vom 1./2. Dezember 1969 eingeleitet und hat jetzt die Phase der Verwirklichung erreicht. Schon damals wurde gefragt, ob sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht mit dem Übergang zu einer Wirtschafts- und Währungsunion in ihrem Wesen umforme und ob die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG einen Schritt tragen würde, der die eigentliche Verfügung über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in die Hand einer übernationalen Instanz legen würde.²⁰ Mit Art. 23 GG ist diese Frage beantwortet und die Beteiligung Deutschlands an der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verfassungsrechtlich bestätigt worden. Die Novellierung des Art. 88 GG hat zusätzlich die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank als Kernstück der Währungsunion legitimiert.²¹

¹⁹ R. Scholz (FN 9), S. 2598. - In der Entschließung des Bundestages "Für ein bürgernahes, starkes und handlungsfähiges Europa" (BT-Drucks. 12/3905; BT, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12/126, S. 10879 C, 10882 C) heißt es: "Der Deutsche Bundestag bekräftigt seine Überzeugung, daß die Rechte des Europäischen Parlaments dringend weiter gestärkt werden müssen, so daß es seine Aufgabe als Instanz parlamentarischer Kontrolle und Entscheidung in Europa voll wahrnehmen kann."

²⁰ U. Everling, Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion, NJW 1971, S. 1481; U. Scheuner, Verfassungsprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion 1971, S. 145.

²¹ U. Häde, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, EuZW 1992, S. 171; H. J. Hahn, Zum Geltungsbereich der Europäischen Währungsunion, JZ 1993, S. 481.

Daraus, daß die Übereinkunft über eine vergemeinschaftete Währungs- und Geldpolitik einen "Kernbereich der Staatlichkeit" europäisiert,²² folgt nicht, daß die EG ihrerseits staatlichen Charakter gewinnt. Die Europäische Gemeinschaft ist eine neuartige Erscheinung des föderativen Prinzips politischer Organisation, doch kein Staat oder staatsähnliches Gebilde. Supranationale Teilfunktionen sind ein aliud zum Bundesstaat mit Kompetenz-Kompetenz. Die Europäische Union kann selbst die Grundlage ihrer Existenz und ihren Wirkungskreis nicht verändern oder erweitern. Sie kann auch nicht über die Staatlichkeit und die Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten verfügen.²³ "Es wird nach wie vor ein Staatsrecht in und nicht von Europa geben, weil die Gemeinschaft zwar Unionscharakter annehmen, sich aber nicht selbst zu einem eigenen Staatsgebilde wandeln wird".²⁴ Die Europäische Union ist - jedenfalls vorerst - hauptsächlich ein Prozeß, deren Kern und Motor die Europäische Gemeinschaft ist und deren endgültige Form und Gestalt von weiteren politischen Schritten bestimmt sein wird. Immerhin hat die Integration ein Stadium institutioneller Festigkeit, Unabhängigkeit und Autonomie erreicht, das es im ganzen rechtfertigt, die europäische Staatengemeinschaft "Union" zu nennen.²⁵

Auch die Vergemeinschaftung der Währungs- und Geldpolitik als Schlußstein des schon lange bestehenden Europäischen Währungssystems ist als Prozeß eingerichtet. Der Wegfall des Wechselkursinstruments und der Verlust des Geldschöpfungsmonopols nach Eintritt in die dritte Stufe nimmt der nationalen Wirtschaftspolitik die Möglichkeit, in Krisensituationen auf geld- oder währungspolitische Instrumente zurückzugreifen. Diese Lage bekräftigt die Notwendigkeit, die Selbständigkeit der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten, um zu geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung von Konjunktur und Wirtschaftswachstum befähigt zu sein.²⁶

²² Th. Oppermann/Cl. D. Classen (FN 3), S. 11.

²³ Th. Schilling, Die deutsche Verfassung und die europäische Einigung, AöR 116, 1991, S. 32/40 ff., 63 f.; H. Mosler (FN 12), RdNr. 26/28; G. Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, S. 985; J. Schwarze, Das Staatsrecht in Europa, JZ 1993, S. 585.

²⁴ J. Schwarze, Staatsrecht (FN 23), S. 591. Siehe auch G. Nonnenmacher, Vor der Grenze. Wird mit dem Maastricht-Vertrag ein eigenständiger europäischer Staat errichtet?, F.A.Z. vom 28.5.1993.

²⁵ U. Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLR 29, 1992, S. 1053/1059 f.

²⁶ Beitrag des Finanzausschusses (FN 1), S. 21.

Die Vorschriften des Maastrichter Vertrages über die Pflicht der Mitgliedstaaten, "übermäßige öffentliche Defizite" zu vermeiden und Haushaltsdisziplin zu wahren (Art. 104 c EGV) und über den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bei Erfüllung der Konvergenzkriterien für die "einheitliche Währung" (Art. 109 j EGV) haben in Deutschland zwei staatsrechtlich bemerkenswerte Neuerungen hervorgebracht. Die zunächst der Kommission obliegende Überwachung der Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung "schwerwiegender Fehler" kann gemäß Art. 104 c EGV zu Rechtsakten des Rates gegenüber dem Mitgliedstaat führen. Mit Rücksicht darauf hatte die Bundesregierung in dem Entwurf des Vertragsgesetzes eine Bestimmung vorgesehen, wonach Verpflichtungen der Bundesrepublik aus derartigen Rechtsakten in den Haushalten von Bund und Ländern gemäß der ihnen nach Art. 109 Abs. 2 GG obliegenden Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erfüllen sind (Art. 2 Vertragsgesetz).²⁷ Abweichend davon stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, daß die zur Umsetzung der EG-Rechtsakte notwendige Abstimmung im Rahmen des Finanzplanungsrats erfolgen solle. Auf Vorschlag der Bundesregierung wurde daraufhin die fragliche Vorschrift im Sonderausschuß des Bundestages zur Sicherung der Haushaltsautonomie der Länder dahingehend geändert, daß die EG-Verpflichtungen "unter Beachtung des Art. 109 Abs. 1 GG" und "auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern" zu erfüllen sind.²⁸ In der EntschlieÙung zum Vertrag von Maastricht bezeichnete der Bundesrat diese Formulierungen als unbefriedigend. Die Vorschrift schaffe keine abschließende rechtliche Verpflichtung der Länder, sich an der Umsetzung von EG-Vorgaben zu beteiligen. Sie enthalte insoweit nur einen Programmsatz. Es bedürfe einer gesetzlichen und ggf. verfassungsrechtlichen Präzisierung.²⁹ Der Bundesrat geht stillschweigend darüber hinweg, daß bereits nach der von ihm kritisierten Konzession der Bundesregierung der Bund allein nicht mehr in der Lage sein wird, seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu erfüllen.

Im Zuge der Behandlung des Maastricht-Vertrages durch die gesetzgebenden Körperschaften hat - zweitens - der Bundesrat vorgeschlagen, durch die Einfügung einer Vorschrift in das Vertragsgesetz sicherzustellen, daß vor Eintritt in die dritte Stufe durch das

²⁷ Gesetzentwurf der BReg, BT-Drucks. 12/3334, S. 5.

²⁸ Beschlußempfehlung und Bericht (FN 7), S. 8, 15.

²⁹ Beschluß des BRates (18.12.1992), BRat-Drucks. 810/92 (Beschluß), Nr. 7, S. 5.

Votum der Bundesregierung im Rat gemäß Art. 109 j Abs. 4 Satz 2 EGV eine erneute Bewertung und Entscheidung von Bundestag und Bundesrat durch einen Zustimmungsvorbehalt ermöglicht werden sollte. Dieser Vorschlag wurde in den Ausschlußberatungen nicht aufgenommen. Auf Empfehlung des Sonderausschusses hat jedoch der Bundestag eine EntschlieÙung angenommen, in der es u.a. heiÙt:

"Der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch eine Bewertung durch den Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung bedarf demgemäß für ihr Stimmverhalten bei Beschlüssen des Rates nach Artikel 109 j Abs. 3 und Artikel 109 j Abs. 4 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des zustimmenden Votums des Deutschen Bundestages. ..."

Weiter fordert der Bundestag die Bundesregierung auf zu erklären, daß sie dieses Votum des Bundestages respektieren und diese Vorgehensweise den Vertragspartnern sowie der Kommission und dem Europäischen Parlament mitteilen wird.³⁰ Ein entsprechendes Zustimmungsrecht hat der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zu dem Vertrag in Anspruch genommen.³¹ Es ist nicht ersichtlich, welchen verfassungsrechtlichen Rechtsboden diese Zustimmungsvorbehalte von Bundestag und Bundesrat haben könnten, ganz abgesehen davon, daß derartige Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat ohnehin keine rechtlich bindende Wirkung für die Bundesregierung haben können. Wären die Zustimmungsvorbehalte als normativer Bestandteil des Vertragsgesetzes verabschiedet worden - eines mit verfassungsändernden Mehrheiten, aber ohne Textänderung des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG) beschlossenen Gesetzes -, hätten sich anregende Avenuen verfassungsrechtlicher Überlegungen geöffnet.

³⁰ Beschlußempfehlung und Bericht (FN 7), S. 5 f., 14 f.; EntschlieÙungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P., BT-Drucks. 12/3906; BT, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12/126, S. 10879 D, 19885 B.

³¹ Beschluß des Bundesrates (FN 29) Nr. 8, S. 6 f.; Clement, BRat, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 650, S. 645 C.

2. Staatlichkeit und Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

a) Die "Verklammerung" der deutschen Verfassung mit der Rechtsgemeinschaft der europäischen Föderation

Der durch den Vertrag von Maastricht ausgelöste Verfassungsstreit über Staatlichkeit und Demokratie Deutschlands als Glied des vereinten Europa kann sinnvolle Kategorien nur gewinnen, wenn der Geschichtlichkeit von Staat und Politik Rechnung getragen wird. Anders gesagt: Es gibt keine einem bereitstehenden Begriffshimmel zu entnehmenden und rechtlichen Deduktionen eine zuverlässige Grundlage bietenden Begriffe von Staat, Demokratie und verfassunggebender Gewalt. Der jahrzehntelange Prozeß der Vergemeinschaftung der europäischen Nationalstaaten beruht auf einem langwierigen, aber im ganzen folgerichtigen Voranschreiten politischer Konsensbildung in den Mitgliedstaaten. Der Prozeß ist demokratisch, weil die partizipierenden Staaten Demokratien sind und bleiben wollen. Und er ist nicht künstlich oder bürokratisch - auch wenn er bürokratische und technokratische Facetten aufweist -, sondern elementar und politisch lebensnotwendig. Er ist demzufolge ein Prozeß mit dem Charakter einer allmählich sich herausbildenden Verfassungsordnung. Mit Recht hat der Europäische Gerichtshof gesagt, daß der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger "die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft" darstellt. Die Gemeinschaftsverträge haben - mit den Worten des Gerichts - eine neue Rechtsordnung geschaffen, "zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind".³² Diese überstaatliche "Verfassung" Europas hat allerdings nicht die Gestalt und die Form der Legitimität, wie sie mit dem Vorstellungsbild der verfassunggebenden Gewalt des Volkes verbunden sind. Die Föderation der Staaten Europas ist nicht das Produkt einer Revolution, und sie ist kein nationaler Verfassungsstaat. Sie kann nach dem ihr eigenen Lebensgesetz der Supranationalität ein Staat im Sinne der nationalen Verfassungsbewegung gar nicht sein. Sie ist ein "Europa der Vaterländer", das auf der geschichtlichen Wirklichkeit beruht, daß der Nationalstaat in Europa Wohlfahrt und individuelle

³² EuGH, Gutachten betr. das System der gerichtlichen Kontrolle im EWR-Vertragsentwurf, JZ 1992, S. 787 (TZ 21); P. Pescatore, Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht - ein Kapitel Verfassungsgeschichte in der Perspektive des europäischen Gerichtshofs, systematisch geordnet, in: Festschrift für Hans Kutscher, 1981, S. 319; J. Abr. Frowein, Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien, in: Festschrift für Werner Maihofer, 1988, S. 149.

Daseinssicherung nur noch in der föderativen Ordnung einer überstaatlichen Kooperation garantieren kann. Es kann sich also nicht um die Aufgabe der Staatlichkeit handeln, sondern um ihre Metamorphose. Das Konstruktionselement dafür ist die - noch nicht abgeschlossene - normative "Verklammerung"³³ der nationalen Verfassungen³⁴ mit der Rechtsgemeinschaft der europäischen Föderation. Darauf bezieht sich der Vertrag von Maastricht, indem er postuliert: "Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen" (Art. F des Unionsvertrages).

Die Staatlichkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist eine der "haltgebenden Voraussetzungen" der Gemeinschaft selbst.³⁵ Die politische Gemeinschaftsform des Staates, die nach der geschichtlichen Erfahrung allein in der Lage ist, Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit zu gewährleisten, ist nicht überholt und wird auch durch die europäische Integration nicht als politische Basis der Gemeinschaft in Frage gestellt. "Für den einzelnen stellt die staatliche Souveränität als Ausdruck der demokratischen Selbstregierung durch das Volk eine wichtige Schutzgarantie dar".³⁶ Dabei ist nicht auf eine abstrakte Gedankenbildung "Staat" reflektiert. Die EG baut auf den Mitgliedstaaten in ihrer konkreten Gestalt und Verfassungsordnung auf, und soweit nicht Erfordernisse des freien Binnenmarktes und der einheitlichen Politik und Rechtsordnung der Gemeinschaft entgegenstehen, besteht keine Rechtfertigung dafür, sich über die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Besonderheiten der Mitgliedstaaten hinwegzusetzen. Demgemäß ist die gemeinschaftsrechtliche Rücksichtnahme auf die föderative oder regionale Ordnung in einem Mitgliedstaat geboten. Dies ist in einem weiteren Sinn eine föderalistische Maxime, für die das Gemeinschaftsrecht vor Maastricht eine hinreichend deutliche Garantie nicht enthielt, so daß es zweifelhaft war, mit diesem Inhalt einen

³³ BVerfGE 73, 339/384, 385.

³⁴ Für Frankreich: Chr. Walter, Die drei Entscheidungen des französischen Verfassungsrats zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, EuGRZ 1993, S. 183.

³⁵ W. von Simson, Die künftige Rolle des Staates in der EG, in: J. Schwarze (Hrsg.), Europa 1992: Markt, Staat, Gemeinschaft, EuR 1/1993, S. 37.

³⁶ Chr. Tomuschat, Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, HStR, Bd. VII, 1992, § 172, S. 483, Rdnr. 42.

"allgemeinen Rechtsgrundsatz, der den Mitgliedstaaten gemeinsam ist", anzunehmen.³⁷ Mit dem Vertrag von Maastricht sind diese Zweifel erledigt.

Die "Staatlichkeit" Deutschlands wie der anderen Mitgliedstaaten ist in Maastricht nicht zu Grabe getragen worden. Die konstruktivistischen Verfassungszweifel, die einen mehr oder weniger "staatsähnlichen" Charakter der Europäischen Union diagnostizieren und am Horizont der Zukunft einen europäischen Bundesstaat aufsteigen sehen, lassen die Komplexität des Integrationsprozesses außer acht - darin liegt der gemeinschaftsrechtliche Mangel dieser Position - und versuchen, den politischen Spielraum gesetzgebender und verfassungsändernder Entscheidungsmöglichkeiten mit Hilfe abstrakter Begriffshürden einzuengen - darin liegt der verfassungsrechtliche Mangel dieser Position. Die verfassungsgebende Gewalt ist keineswegs eine "Entscheidungszuständigkeit", deren Subjekt das Volk ist.³⁸ Das Volk ist ohne Rechtsnorm, die es als handlungsfähige Einheit in einem vorhandenen staatsrechtlichen System konstituiert, kein Subjekt der Rechtsetzung.³⁹ Die Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes ist nur ein Anwendungsfall des Prinzips der Volkssouveränität, nämlich ein Anwendungsfall im Hinblick auf die Legitimität einer Verfassung. Zwingende Rechtsfolgen für die Organe und das Verfahren der Verfassungsgebung lassen sich daraus nicht ableiten. Richtig ist nur, daß diese Lehre für die Abgrenzung der verfassungsrechtlich geordneten verfassungsändernden Gewalt heranzuziehen ist. Für das Grundgesetz und die Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union bedeutet das, daß Art. 23 GG an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen ist. Es bedeutet aber nicht, daß beliebige Preisgaben deutscher Staatlichkeit zulässig wären, wenn sie durch eine parakonstitutionelle Volksabstimmung gebilligt würden. Es ist durchaus widersprüchlich, auf der einen Seite die Erweiterung der Integrationsermächtigung des alten Art. 24 Abs. 1 GG im Wege der Verfassungsänderung zu verbieten, auf der anderen Seite aber es zuzulassen, durch einfaches Bundesgesetz in Anwendung des Art. 146 GG die "Verfassungsgebungskompetenz des Volkes" aktionsfähig zu machen, um einen "verfassungsgebenden Volksentscheid" über den Fortgang der europäischen Integration zur Europäischen Union zu veranstalten.⁴⁰ Deutschland kann

³⁷ G. Ress, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 1986, 549/550 f.; P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und föderativer Verfassungsprinzipien der in Europa verbundenen Staaten, ZSR n.F. 109, 1990, I, S. 115/126.

³⁸ So aber D. Murswiek, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Staat 32, 1993, S. 161/172.

³⁹ U. Di Fabio (FN 5), S. 212 Anm. 76.

⁴⁰ D. Murswiek (FN 38), S. 177 f., 189.

sich - obwohl das äußerst unvernünftig wäre - durch freie Entscheidung des Volkes eine neue Verfassung geben. Es überschreitet aber die staatsrechtliche Rechenkunst, dem Bundestag - überhaupt und noch dazu ohne Zustimmung des Bundesrates - zu erlauben, unter der Fortgeltung des Grundgesetzes durch Gesetz eine Volksabstimmung über ein Gesetz abzuhalten, das wegen Art. 79 Abs. 3 GG als Verfassungsänderung unzulässig wäre.

Es ist sicher richtig, daß eine Einschmelzung Deutschlands in einen europäischen Bundesstaat eine Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung bedeuten würde,⁴¹ wenn man an einen Bundesstaat nach dem Muster der föderativ gegliederten Nationalstaaten denkt. Für eine solche Eventualität ist das gesamte Institutionengefüge des Grundgesetzes nicht eingerichtet. Sie ist allerdings nur eine theoretische Variante und nicht ein praktisch in Betracht zu ziehendes Ziel europäischer Politik. Europa, zumal wenn es sich nach Norden, Osten und Süden erweitert, wird "föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet" (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) sein. Gewiß aber wird es kein Bundesstaat der nationalstaatlichen Tradition sein.

b) **Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsprinzipien**

Wenngleich die föderative Staatengemeinschaft Europas kein Staat ist und nicht über die Universalität und Fülle der Staatsgewalt verfügt, so müssen doch die rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungsprinzipien, denen die Mitgliedstaaten sich unterworfen haben, auch für die Organe der EG und für deren Aufgaben und Befugnisse gelten. Denn die Gemeinschaft verkörpert die Fähigkeit zu autonomer Politik, und ihre Organe treten den Mitgliedstaaten und deren Unternehmen und Bürgern mit gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt gegenüber. Die Ausformung der rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze im Hinblick auf die nichtstaatliche öffentliche Gewalt der EG muß der Eigenart des gemeinschaftsgründenden Gesamtktes und der supranationalen Legitimität entsprechen und der Notwendigkeit des Zusammenwirkens

⁴¹ M. Herdegen, Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, EuGRZ 1992, 589/590; P.M. Huber, Maastricht - ein Staatsstreich? 1993, S. 27 ff. Die Begründung der BReg zu dem Entwurf der Grundgesetzänderung (Art. 23 GG) läßt es offen, ob für den Schritt zu einem über Art. 23 GG nicht erreichbaren europäischen Bundesstaat eine weitere Verfassungsänderung ausreichend oder ob dazu ein Akt der verfassungsgebenden Gewalt erforderlich wäre (Gesetzentwurf, FN 7, S. 7).

mit den anderen Mitgliedstaaten Rechnung tragen.⁴² Es bedarf einer selbständigen und eigengearteten Verwirklichung der den nationalen Verfassungsordnungen zugrunde liegenden Ideen von Demokratie und Rechtsstaat auf der "zwischenstaatlichen" Ebene. Es kann sich daher nur um die Frage nach dem notwendigen, ausreichenden und möglichen Maß der Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaat in der Gemeinschaft handeln. Diese Maxime liegt, wie gezeigt, auch dem Staatsziel des Art. 23 Abs. 1 GG zugrunde.

Im Vordergrund des Interesses steht in neuerer Zeit nicht die im ganzen wohlgeordnete Rechtsstaatlichkeit der EG-Verwaltung, sondern das vielfach beschworene "Demokratie-defizit" der Gemeinschaft, das überspitzt auch "das Skandalon der EG" genannt wird.⁴³ Hauptsächlich wird moniert, daß dem Europäischen Parlament nicht im Vollsinn die gesetzgebende Gewalt übertragen worden ist. Weniger bedacht wird, daß durch die Zusammensetzung und die nationale Rückbindung des Rates eine - wenngleich betont gouvernementale - Legitimität und Verantwortlichkeit kraft der mitgliedstaatlichen parlamentarischen Demokratie besteht. Auch nicht bedacht wird, daß eine eigene Gesetzgebungsgewalt des Europäischen Parlaments die politische Kraft des Bundestages schwächen und die soeben im Übermaß eingeführten Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der deutschen Willensbildung für den Rat der EG ins Leere gehen ließe.⁴⁴ Vor allem wird aber nicht bedacht, daß die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit Gesetzgebungsgewalt mangels eines dies demokratisch legitimierenden europäischen Staatsvolks der Garantien einer parlamentarischen Volksvertretung entbehrte, andererseits aber die föderative Verfassung der Gemeinschaft zerstörte, deren institutioneller Ausdruck der Rat und die ihm zustehende ausschlaggebende Entscheidungsgewalt ist.⁴⁵

⁴² H. P. Ipsen, Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften, HStR, Bd. VII, 1992, § 181, S. 767, Rdnr. 9; P. Badura, *Bewahrung und Veränderung* (FN 37), S. 121 f.

⁴³ P. Häberle, *Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung*, EuGRZ 1992, S. 429/432. Siehe demgegenüber die abgewogene Beurteilung bei H. Steinberger, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 50, 1991, S. 9/39 ff.

⁴⁴ U. Di Fabio (FN 5), S. 209.

⁴⁵ J. Abr. Frowein, *Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozeß*, EuR 1983, S. 301; ders., *Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, in: J. Schwarze (Hrsg.), *Europa 1992: Markt, Staat, Gemeinschaft*, EuR Beiheft 1/1992, S. 63/71 f.; P. Badura, *Bewahrung und Veränderung* (FN 37), S. 120; P. M. Huber, *Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß*, StWStPr. 3, 1992, S. 349; ders., *Maastricht* (FN 41), S. 32 f. Anders G. Ress, *Über die Notwendigkeit der parlamentarischen*

Eine substantielle Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gemeinschaftsgewalt oder gar seine Umbildung in eine parlamentarische Legislative würde die europäische Hoheitsgewalt von ihren bisher fortbestehenden und vitalen Wurzeln abschneiden und eine neue bundesstaatliche Gemeinschaftsordnung voraussetzen. Indem allerdings das Bundesverfassungsgericht in Solange I⁴⁶ das Fehlen eines "unmittelbar demokratisch legitimierten, aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlaments, das Gesetzgebungsbefugnisse besitzt und dem die zur Gesetzgebung zuständigen Gemeinschaftsorgane voll verantwortlich sind", als Mangel gekennzeichnet hat, hat es vielleicht implizit die Zulässigkeit bejaht, ein solches Organ auf der Grundlage des alten Art. 24 Abs. 1 GG zu schaffen.⁴⁷ Daß von anderer Seite die Behebung dieses "Mangels" unter das Verdikt des Art. 79 Abs. 3 GG gerückt wird, zeigt die Spannweite verfassungsrechtlicher Einschätzungen auf diesem juristisch schwer begehbaren Feld.

3. Föderalismus in Europa

a) Europäische Integration und Fortbildung des Bundesstaates in Deutschland

Der neue Europa-Artikel des Grundgesetzes legt die Bundesrepublik darauf fest, bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, und kennzeichnet diese Staatengemeinschaft dahin, daß sie föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Der Föderalismus ist in Europa in vielfältiger Form ausgeprägt, und diese Vielfalt ist Ausdruck nicht nur geschichtlicher Vergangenheit, sondern auch der lebendigen Überzeugung von einer freien politischen Ordnung, in welcher der einzelne seine Identität im engeren Lebenskreis bewahren kann. Das föderale Prinzip ist nicht auf das Modell des Bundesstaates festgelegt. Es ist gerade die Stärke der Europäischen Gemeinschaft, daß sie sich nicht an dem abstrakten Schema "Staatenbund oder Bundesstaat?" orientiert.⁴⁸ Für die Bundesrepublik und zunehmend auch für andere Mitgliedstaaten kommt hinzu, daß sie ihrerseits als Bundesstaat aufgebaut oder doch

Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 625.

⁴⁶ BVerfGE 37, 271/280. Siehe auch BVerfGE 73, 339/385.

⁴⁷ Diese Deutung bei H. Mosler (FN 12), Rdnr. 27.

⁴⁸ U. Everling, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 179.

regional gegliedert sind. Das föderale Prinzip kommt so im vereinten Europa auf zwei Ebenen zur Geltung, allerdings in unterschiedlicher Bedeutung und Gestaltungskraft.⁴⁹

Das Grundgesetz und das Gemeinschaftsrecht haben ursprünglich einen rechtlich gesicherten Einfluß der Länder auf die Entwicklung der Gemeinschaften und die Politik der Gemeinschaftsorgane ausgeschlossen. Andererseits hat die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Europäischen Gemeinschaften die staatsrechtliche Position und den Wirkungskreis der Länder mehr und mehr in Mitleidenschaft gezogen. Dennoch konnte und kann die Integrationspolitik und die Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Rechte allein Sache des Bundes sein. Dies war bisher auch verfassungsrechtlich nicht zweifelhaft, und es ist verfassungspolitisch nach wie vor richtig. Um sich im Zuge der europäischen Integration zu behaupten, muß der deutsche Staat eine geschlossene und dichte Staatlichkeit bewahren, die sich eine ungebrochene Handlungsfähigkeit sichert.⁵⁰ Nur der Bund kann Freiheit, Wohlfahrt und Sicherheit im inneren und nach außen umfassend gewährleisten, für Deutschland in der Völkerrechtsgemeinschaft handeln und die demokratische Legitimität staatlicher Gewalt für das deutsche Staatsvolk vermitteln. Damit entsteht unvermeidlich ein "Zielkonflikt zwischen jeder weiteren Verdichtung der europäischen Integration und der grundgesetzlich garantierten Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder".⁵¹ Der neue Art. 23 GG hat auf der Basis der temporären politischen Kräfteverhältnisse diesen Zielkonflikt mit einem deutlichen Terraingewinn der Länder aufgelöst. Er unterwirft die Europapolitik der Bundesregierung neuartigen Bindungen zugunsten der im Bundesrat agierenden Länder. Diese Bindungen können eine sachwidrige Verschiebung der föderativen Gewichte im Verhältnis zwischen Bund und

⁴⁹ H. P. Ipsen, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Festschrift für Walter Hallstein, 1966, S. 248; D. Blumenwitz, Europäische Gemeinschaften und Rechte der Länder, in: Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, 1981, Bd. 1, S. 215; K. Hailbronner, Die deutschen Bundesländer in der EG, JZ 1990, S. 149; D. Merten (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, 1990; W. Rudolf, Das akzeptierte Grundgesetz, Europa und die Länder, in: Festschrift für Günter Dürig, 1990, S. 145; E. Klein, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50, 1991, S. 56/88 ff.

⁵⁰ W. Weber, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., 1970, S. 288/300.

⁵¹ E. Stoiber, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, EA 1987, S. 543.

Ländern bewirken und die Gestalt des deutschen Bundesstaates nachhaltig umformen.⁵²

Die Länder wirken in Zukunft kraft Verfassungsrechts durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 23 Abs. 2 und Abs. 4 bis 7, Art. 50 GG). Die Bundesregierung hat den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Das Mitwirkungsrecht des Bundesrates ist abgestuft. Soweit bei der Willensbildung des Bundes im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihr Verwaltungsverfahren betroffen sind, hat die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates "maßgeblich zu berücksichtigen". Kommt hier ein Einvernehmen nicht zustande, kann sich der Bundesrat, sofern er mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschließt (§ 5 Abs. 2 AusfG), letztlich durchsetzen; sein Standpunkt ist dann der auch von der Bundesregierung zu vertretende Standpunkt der Bundesrepublik im Rat der EG.⁵³ Zwar ist nach ausdrücklicher Direktive die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren, doch fällt auch die Anwendung dieser Klausel in das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates. Das ist mehr als nur ein Vetorecht des Bundesrates. Vielmehr gibt es umgekehrt ein Vetorecht der Bundesregierung in Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können. Wird in diesem Sonderfall ein Einvernehmen nicht erreicht, kann die Bundesrepublik im Rat der EG dem Rechtsakt nicht zustimmen.

Das gesteigerte Mitwirkungsrecht des Bundesrats besteht - abgesehen von Rechtsakten der EG, die im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihr Verwaltungsverfahren betreffen - nur, wenn der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AusfG).⁵⁴ Es erstreckt sich also auf "alle Kompetenztitel der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung, von denen der Bund keinen Gebrauch gemacht hat

⁵² P. Badura, Verfassung des Bundesstaates (FN 10), S. 52 ff.; Cl. D. Classen, Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen "Europa-Artikel" 23 GG, ZRP 1993, 57; J. Schwarze, Staatsrecht (FN 23), S. 590.

⁵³ Gesetzentwurf (FN 7), S. 8.

⁵⁴ Hier hat sich die BReg mit ihrem Standpunkt durchgesetzt. Stellungnahme des BRates, Gesetzentwurf (FN 8), S. 8; Gegenäußerung der BReg ebd., S. 11; Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 10, 20, 25.

oder keinen Gebrauch machen könnte, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sind".⁵⁵

Wenn im Schwerpunkt "ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse" der Länder betroffen sind, sieht überdies Art. 23 Abs. 6 GG ein eigenes Vertretungsrecht der Länder vor. In diesem Fall soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten "Vertreter der Länder" übertragen werden. Die Vorschrift in § 6 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes präzisiert dies dahin, daß die "Verhandlungsführung in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister" gemeint ist. Der sachliche Zusammenhang mit der hier gegebenen gesteigerten Mitwirkung des Bundesrates hat zur Folge, daß der Bundesrat diesen "Vertreter der Länder" instruiert, obwohl er Rechte der Bundesrepublik wahrnimmt.⁵⁶ Nach dem Gemeinschaftsrecht ist das möglich (Art. 146 EGV). Der Vertreter der Länder ist dem Bundesrat verantwortlich, dessen Mitglieder ihrerseits gegenüber den Volksvertretungen ihrer Länder parlamentarisch verantwortlich sind. Die Exekutive erlangt hier ein erhebliches Gewicht, nicht nur zu Lasten der Landtage, sondern vor allem zu Lasten des Bundestages. Wer im Rat der EG für Deutschland spricht, muß dem Bundestag parlamentarisch verantwortlich sein.

In den verschiedenen Regelungen und Vorkehrungen des Art. 23 GG ist eine Neubestimmung des Bundesstaatsprinzips und auch eine veränderte Rolle des Bundesrates angelegt, der in Angelegenheiten der Europäischen Union zu einem Kooperationsorgan der Länder mit Frontstellung gegen die Bundesregierung verwandelt wird. Es ist gesagt worden, daß der Föderalismus in Deutschland vom Grundgesetz "auf das Prinzip des kooperativen Föderalismus festgelegt" sei und daß sich die in Art. 23 GG vorgesehenen Mitwirkungsregelungen daraus erklären, "daß das System des grundgesetzlichen Bundesstaates von der prinzipiellen Gleichordnung von Bund und Ländern ausgeht und beide Seiten auf die Verfahrensregeln eines kooperativen Föderalismus verpflichtet".⁵⁷ Dies ist zumindest mißverständlich. Das Grundgesetz hat in einigen Regelungen und in Ergänzung zu der im Regelfall der Aufgabentrennung folgenden Kompetenzverteilung

⁵⁵ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 20.

⁵⁶ Gesetzentwurf (FN 7), S. 10.

⁵⁷ R. Scholz, BT, Sten. Bericht, Plenarprotokoll 12/126, S. 10870 B; ders., Grundgesetz (FN 9), S. 2600.

zwischen Bund und Ländern den Gedanken eines "kooperativen Föderalismus" aufgenommen, z.B. bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, 91 b GG). Das bundesstaatliche Rechtsverhältnis wird überdies von dem ungeschriebenen Prinzip der Bundestreue und dem Gebot des bundesfreundlichen Verhaltens beherrscht. Dennoch sind damit im deutschen Bundesstaat nicht Bund und Länder auf gleichem Fuß nebeneinander und gegeneinander gestellt. Der Bundesstaat führt kulturelle, ethnische oder geschichtliche Verschiedenheit in der staatlichen Form zu einer gegliederten Einheit. Er ist dadurch mehr als der kooperative Zusammenschluß der Gliedstaaten. Er ist eine eigene und aus eigener Kraft und Legitimation wirkende, d.h. staatliche Einheit.⁵⁸ Allein der Bund ist im vollen Sinn die politische Organisation des Volkes, in der dem einzelnen die Vorteile und die Rechte staatlicher Gemeinschaftsbildung gesichert und in der die Rechte und Verantwortlichkeiten in der Völkerrechtsgemeinschaft wahrgenommen werden können.

Wenn in Art. 23 Abs. 1 GG die deutsche Politik daran gebunden wird, bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, den föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, wird damit nichts daran geändert, daß die Europäische Union eine Staatengemeinschaft nur der Mitgliedstaaten ist und daß Rechtssubjekte dieser Gemeinschaft nur die Mitgliedstaaten sind. Ohnehin kann über Aufbau der EG und über den Status der Glieder des EG-Europas nur das Gemeinschaftsrecht eine Bestimmung treffen. Ungeachtet des künftigen Regionalausschusses (Art. 198 a ff. EGV) sind die Länder oder Regionen als Gliederungen der Mitgliedstaaten keine Rechtssubjekte der Gemeinschaft. Die in Art. 23 GG genannte Verpflichtung auf "föderative" Grundsätze kann deshalb auch nicht eine Verpflichtung der Europäischen Union begründen, föderative Strukturen der Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen.⁵⁹ Dies ist allein Sache des Gemeinschaftsrechts. Es kann deshalb auch nicht angenommen werden, Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG bekenne sich ausdrücklich zu einem dreistufigen Aufbau der Europäischen Union.⁶⁰ Nur der Mitgliedstaat, in Deutschland also der Bund, kann für die Erfüllung der Gemeinschaftspflichten einstehen.⁶¹

⁵⁸ U. Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, 1962, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 415/417 f., 420; J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HStR, Bd. IV, 1990, § 98, S. 517/521.

⁵⁹ Insoweit mißleitend die Begründung der BReg zur GG-Novelle, Gesetzentwurf (FN 7), S. 6.

⁶⁰ So aber R. Scholz, Grundgesetz (FN 9), S. 2599.

⁶¹ T. Stein, Europäische Integration und nationale Reservate, in: D. Merten (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, 1990, S. 91/93.

Der Grundsatz der Subsidiarität, auf den sich der neue Europa-Artikel bezieht, kann nach Sinn und Inhalt dieser Staatszielbestimmung nur Aufbau und Wirkungskreis der Europäischen Union betreffen. Nicht etwa kann durch diese Verfassungsnorm das Subsidiaritätsprinzip, dessen Geltung als Grundsatz des deutschen Bundesstaatsrechts bisher verneint wurde, zu einem verfassungsrechtlichen Element der bundesstaatlichen Ordnung erhoben worden sein. Stellung, Aufgaben und Befugnisse des Bundes werden auch künftig nicht durch einen Grundsatz der Subsidiarität zugunsten der Länder eingeschränkt.

In einer anderen Richtung könnte die föderative Struktursicherungsklausel allerdings dem bundesstaatlichen Rechtsverhältnis eine neue Rechtsbeziehung eingefügt haben. Zu den föderativen Grundsätzen, deren Beachtung in Aufbau und Wirksamkeit der Europäischen Union dem Bund aufgegeben wird, gehört es sicher auch, daß der föderative Aufbau eines Mitgliedstaates bei der weiteren Entwicklung der Staatengemeinschaft berücksichtigt wird. Soweit die Klausel als Schutznorm zugunsten der Länder anzusehen ist, entspringen der Pflicht des Bundes auch Rechte der Länder gegen den Bund.

b) Die föderative Verfassung des vereinten Europa

Das Staatsrecht der Mitgliedstaaten kann in gewissem Grad gewährleisten, daß die Stellung von Ländern und Regionen bei der Entwicklung der vertragsgeschaffenen Grundlagen der Europäischen Union und bei der Willensbildung des Mitgliedstaates in Angelegenheiten der Europäischen Union gesichert bleibt. Für die Quasi-Verfassung der Europäischen Union selbst stellt sich die Frage anders dar. Faktoren und Rechtssubjekte im Prozeß der europäischen Integration sind die Mitgliedstaaten und nur sie.

Von einer "Verfassung" der Europäischen Union kann nur im Bereich der Europäischen Gemeinschaft und auch dort, wie vorher gezeigt, nur in einem weiteren, d.h. nicht-verfassungsstaatlichen Sinn, gesprochen werden. Zu dieser Verfassung gehören die Vorschriften über die Organe der Gemeinschaft, das "die Integration prägende gemeinschaftsrechtliche Verfassungsprinzip der Supranationalität",⁶² das Prinzip der begrenzten

⁶² H. P. Ipsen (FN 42), Rdnr. 16.

Kompetenzzuweisung verbunden mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 b EGV)⁶³ und die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Das Subsidiaritätsprinzip kann nur in einer Weise verstanden werden, die eine Übereinstimmung mit dem Prinzip der Supranationalität aufrechterhält. "Allgemein wird man das Subsidiaritätsprinzip mehr als Orientierung in der politischen Auseinandersetzung denn als rechtliche Schranke für die Ausübung von Zuständigkeiten durch die Gemeinschaft ansehen müssen."⁶⁴ Dennoch gibt es eine Direktive und ein Regulativ für das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten. Die interne Aufgabenverteilung in der mitgliedstaatlichen Ebene hingegen wird damit nicht beeinflusst oder gar vorweggenommen. Der Erwägungsgrund in der Präambel des Unionsvertrages, wonach die Entscheidungen in der immer engeren Union der Völker Europas "entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden", gibt dem Prinzip keine schärferen normativen Konturen und ergibt keine im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechte der Länder, der Regionen oder gar der kommunalen Gebietskörperschaften.⁶⁵ Ein gemeinschaftsrechtlicher Regionalismus und damit die Etablierung einer regionalen "dritten Ebene" mit der Folge einer mehr oder weniger weit getriebenen "Entstaatlichung" des Gemeinschaftsaufbaus und der integrierten Politik findet im geltenden Recht keine Stütze. Er kann auch *de lege ferenda* nicht als wünschenswertes Ziel der Verfassungs- und Integrationspolitik betrachtet werden.

Die Ministerpräsidenten der Länder in ihrer "Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa", der Bundesrat in seiner Entschließung zum Maastrichter Vertrag und auch

⁶³ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips vom 8.12.1992, BRat Drucks. 896/92; J. Pipkorn, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union - rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, EuZW 1992, S. 697; P. M. Schmidhuber/G. Hitzler, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag - ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, NVwZ 1992, S. 720; G. Konow, Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, DÖV 1993, S. 405; P. M. Schmidhuber, Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, DVBl. 1993, S. 417.

⁶⁴ U. Everling, Föderale Struktur (FN 48), S. 194.

⁶⁵ Siehe Gesetzentwurf (FN 7), S. 6; Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses (FN 7), S. 26; Antwort des Bayer. Staatsministeriums des Innern auf eine Schriftliche Anfrage betr. Auswirkungen der europäischen Integration auf die kommunale Selbstverwaltung, LTag Drucks. 12/6706.

die Bundesregierung⁶⁶ haben es dementsgegen als Ziel der deutschen Integrationspolitik postuliert, daß Europa einen dreistufigen Aufbau mit den drei Ebenen Union, Einzelstaat und Regionen erhalten solle. Der Bundesrat hat sich folgerichtig dafür ausgesprochen, den Ausschuß der Regionen in Richtung auf eine Regionalkammer als "dritte Kammer" neben Ministerrat und Europäischem Parlament weiter zu entwickeln und ihr echte Mitentscheidungsrechte einzuräumen.⁶⁷ Die Verwirklichung dieser Vorstellung ließe sich mit dem Prinzip der Supranationalität, zu dem die nationale Rückbindung des Rates als zentralem politischem Organ der EG gehört, nicht vereinbaren. Sie würde außerdem die Stellung der Staaten in der Gemeinschaft grundlegend und zum Schaden des Ganzen verändern. Dies kann nicht auf die leichte Schulter genommen werden.⁶⁸

Die politische Kraft der EG und die Legitimität ihrer Entscheidungsrechte können nur durch die Mitgliedstaaten erhalten und gewährleistet werden. Nur in diesem Rahmen können "Regionen" als Teile der Mitgliedstaaten ein relatives Eigengewicht bewahren und zur Geltung bringen. Die föderale Verfassung des vereinten Europa muß auf den Verfassungsordnungen, der Kultur und der Identität der europäischen Staaten errichtet werden.

⁶⁶ W. Schäuble, Deutschlands neue Verantwortung in der Welt - Verfassungsrechtliche Konsequenzen, Vortrag beim Rechtspolitischen Kongreß der CDU in Karlsruhe am 14./15.2.1992, Manuskript.

⁶⁷ Entschließung des BRates vom 18.12.1992, BRat Drucks. 810/92 (Beschluß), Nrn. 1, 3, 4, 22.

⁶⁸ P. Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, HStR, Bd. VII, 1992, § 183, S. 855.